

Krzysztof Szczerski

Polska polityka europejska – współczesne zadania

Polska stając się w 2004 roku jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej, rozpoczęła zupełnie nowy etap w kształtowaniu swoich relacji z krajami Starego Kontynentu. Sytuacja ta tak bardzo różni się od tradycyjnego schematu analizowania, planowania i realizowania polityki zagranicznej, iż wymaga od każdego z uczestników europejskiego procesu decyzyjnego ukształtowania na nowo instrumentów swojego działania. Przed takim też wyzwaniem stanęła polska polityka zagraniczna i wyzwanie to – po raz pierwszy konsekwentnie – zostało podjęte dopiero w ostatnich dwóch latach¹. A zatem, aby zrozumieć istotę polskiej polityki europejskiej współcześnie, najpierw należy pokrótce zdiagnozować środowisko działania, w którym funkcjonuje państwo członkowskie Unii Europejskiej i dzięki temu uchwycić specyficzny charakter wyznaczników prowadzenia w jego ramach skutecznej polityki.

Na czym polega szczególnie charakter tego środowiska? Otóż Unia Europejska jest samoistnym systemem politycznym, w którym równolegle współistnieją dwa porządki relacji międzypaństwowych. Jednym z nich jest wysoce zintegrowany poziom ponadnarodowych regulacji i wspólnych polityk. Drugim – międzyrządowy układ negocjacji.

¹ Tu i w całym referacie przez określenie „ostatnie dwa lata” należy rozumieć lata 2005-2007, kiedy to założenia polskiej polityki europejskiej określały rządy K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego. Przyp. red.

Pierwszy z tych porządków – zintegrowany – może być opisywany przy użyciu kategorii zaczerpniętych z teorii „ponowoczesnych form post-polityki”. Charakteryzować go będą więc takie cechy, jak: zatarcie pojęcia granica, daleko posunięta współzależność, abstrahowanie od tradycyjnie rozumianej suwerenności jako wyłączności działania politycznego, uwspólnotowienie zasobów, elementy ponadnarodowej redystrybucji bogactwa, a przede wszystkim próba stworzenia jednolitego środowiska realizowania celów politycznych poprzez stworzenie wspólnych ponadnarodowych reguł oraz systemu instytucjonalnego zarządzającego wspólną przestrzenią polityczną. Istotnymi cechami tak rozumianego zintegrowanego segmentu systemu politycznego Unii Europejskiej, które stanowią jego podstawowe mechanizmy działania, są: dominacja zarządzania proceduralnego oraz uzyskiwanie spójności wewnętrznej poprzez wprowadzanie narzędzi prawno-regulacyjnych. Dlatego też Unia Europejska nazywana bywa „wspólnotą prawa” lub też utożsamia się ją z ponadnarodową biurokracją jako synonimem zarządzania opartego o przepis, standard i procedurę. W politykach wspólnotowych Unii Europejskiej kluczowe znaczenie dla interesów każdego z podmiotów w nich uczestniczących (niezależnie od tego, czy jest to państwo, grupa lobbingowa czy firma) staje się umiejętne posługiwanie się procedurą prawną, wykorzystanie jej dla własnych celów, rozumienie konsekwencji reguł, zdolność do zarządzania w ramach tych reguł, zdolność do analizy skutków regulacji, sprawne poruszanie się w gąszczu przepisów.

Te jedynie na pozór drugorzędne instrumenty – nazywane niekiedy post-polityką – niebędące zwykle w centrum uwagi demokratycznych społeczeństw, w Unii Europejskiej mają znaczenie pierwszorzędne. W demokracjach polityka opiera się o wolę, władzę i namietność większości. Polityka jest tożsama ze sporem o ład społeczny, o prawa obywatelskie, o model kultury, wartości, kierunki rozwoju narodu obywatelskiego. Polityki wspólnotowe nie mają charakteru demokratycznego w takim rozumieniu tego słowa, z prostego powodu, którym jest brak ponadnarodowego *demos* – wspólnoty narodu obywatelskiego, w ramach której mogłaby decydować wola większości spośród obywateli połączonych więzami tradycji, kultury, komunikacji, zwyczaju,

doświadczenia i wspólnej racji stanu. Dlatego też błędne były zarówno próba narzucenia Europie przez wąską elitę polityków tzw. projektu konstytucyjnego², jak i wprowadzanie do systemu głosowania elementów woli matematycznej większości poprzez sztuczne sumowanie głosów mieszkańców poszczególnych państw narodowych³. Polska sprzeciwiała się obu tym koncepcjom. Skoro zatem o kształcie zintegrowanych polityk wspólnotowych nie decyduje wola demokratycznej większości, to należy zadać pytanie, kto ma na nie zasadniczy wpływ? Odpowiedź brzmi – władza ulega w tym systemie rozproszeniu na ciągi pozornie ze sobą niezwiązanych decyzji proceduralnych, które zapadają w wielu odrębnych cyklach decyzyjnych, w rozmaitych pasmach decyzyjnych, różnych instytucjach i ośrodkach, niekiedy nieposiadających cech politycznie istotnych. Ta mikrostruktura wszechobecnych decyzji wiąże i oplata państwa członkowskie kokonem uregulowań prawnych, w efekcie istotnie ingerując w polityki wewnętrzne, niekiedy do tego stopnia, że praktyczne pole manewru suwerennego rządu jest minimalne lub całkowicie zanika. Należy nadto mieć na uwadze, że pajęcza sieć regulacji nie jest bezwładna. Jest to sieć, która staje się władzą *per se*. Ma zdolności władcze – to znaczy zdolność wywoływania trwałych pożądaných skutków – przez samo swe istnienie i prawną moc obligatoryjności, bezpośredniego i automatycznego stosowania zapadających w jej ramach rozstrzygnięć w porządkach prawnych krajów członkowskich. Na straży tej władzy stoją instytucje dwójakiego charakteru: zarządzające i egzekwujące. Te pierwsze to oczywiście Komisja Europejska wraz z rozbudowanym systemem ponadnarodowych agend, biur i agencji – mikrokosmos euro-biurorkacji, istniejący dzięki regulacjom, poprzez procedury i mający nad innymi uczestnikami

² Projekt Konstytucyjny jest typowy dla wspólnot obywatelskich charakteryzujących się występowaniem wymienionych wcześniej więzi. Konstytucja na kontynencie pomyślana jest właśnie jako sposób opisanie modelu tych więzi w języku prawa.

³ Tak zwana niemiecka koncepcja prostej podwójnej większości w sposób nieuprawniony nadużywająca ideologii demokratyzacji w odniesieniu do ponadnarodowego procesu decyzyjnego.

systemu strategiczną przewagę wiedzy i zdolności manipulacji siecią. Drugi typ instytucji to sądownictwo i trybunały, stojące na straży powszechności wspólnoty prawa i bezwzględnej egzekwowalności reguł, zmierzające obecnie także w stronę powiększenia swoich uprawnień o określanie powszechnie obowiązującej wykładni i interpretacji przepisów, co może zbliżać nas do modelu „wspólnoty prawników” w miejsce wspólnoty prawa. Dlatego też władza w takiej sieci jest władzą ekspertów, technokratów, specjalistów i prawników. Jest władzą pozornie nieistotnych, niewidzialnych, służebnych ludzi i procedur.

Wszystko to powoduje, że państwo członkowskie, aby realizować swoje interesy, musi być niezwykle uważne i wyczulone na wszelkie przejawy decyzyjności, i to na etapach czy w miejscach, w których – na pierwszy rzut oka – nie ma się do czynienia z działaniami politycznie istotnymi. Kto nie rozumie tej specyfiki i stosuje do polityki europejskiej kategorii polityki krajowej (gdzie wola większości jest w stanie w każdej chwili przezwyciężyć sieć technokratyczną), naraża się na popełnienie najgorszego błędu polityka – błędu nieskuteczności. Przyszłość niejednego wielkiego przemysłu (stocznie, huty, cementownie, kopalnie, rybołówstwo) rozstrzyga się nie poprzez krajowe programy restrukturyzacji, tylko poprzez taki, a nie inny zapis procedury chociażby dotyczący sposobu statystycznego liczenia limitu emisji dwutlenku węgla czy zapisanej definicji dopuszczalnego poziomu pomocy publicznej. Przyszłość rozwoju regionów europejskich decyduje się poprzez zapis procedury określenia tzw. wskaźników dopuszczalności do korzystania z funduszy strukturalnych określających statystyczny poziom PKB na głowę mieszkańca. Swobodę działania w zakresie polityki finansowej państwa wiązą różnego rodzaju statystyczne standardy obliczania dopuszczalnego deficytu budżetowego, długu publicznego (i definicja jego składników) itp. Tego typu zapisy nie są wprowadzane przez polityczną politykę, ale pojawiają się w propozycjach wpływających z Komisji Europejskiej, z kręgu technokratów.

Całość opisu zintegrowanego segmentu systemu politycznego Unii Europejskiej zamyka się poprzez wspomnienie o jeszcze dwóch jego ważnych cechach. Po pierwsze sieć proceduralna jest elastyczna, po drugie nie jest przeźroczysta. W efekcie jest ona podatna na manipu-

lacje i wpływy różnego rodzaju grup interesu, które – o ile posiadają umiejętność oddziaływania na urzędników – mogą uzyskiwać ponadstandardowe możliwości kształtowania przepisów zgodnie ze swoimi celami. Niekoniecznie mówimy w tym przypadku o działaniach bezprawnych, wręcz odwrotnie, są to stałe wyznaczniki działania systemu. Jednocześnie nieprzejrzystość regulacji pozwala na stosowanie różnych miar do poszczególnych adresatów pomimo pozornej jednolitości przepisów. W tym przypadku możemy mówić o zróżnicowaniu *stricte* politycznym, szczególnie w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich. Pole swobodnej manipulacji interpretacyjnej czy wręcz zwykłego niestosowania prawa w odniesieniu do najsilniejszych państw członkowskich Unii Europejskiej jest o wiele większe niż wobec państw słabszych, w tym nowo przyjętych. Stanowi to przedmiot ciągłego sporu pomiędzy Komisją Europejską a rządami największych krajów Unii.

Drugim porządkiem, który współtworzy system polityczny Unii Europejskiej, jest porządek międzypaństwowy. Polityka europejska – wbrew stereotypowemu przekonaniu – nie jest wyłącznie zintegrowana. Nie znosi ona tradycyjnych pojęć stosunków międzynarodowych, takich jak hierarchia, przewaga konkurencyjna, hegemon czy peryferia. Czyni z nich jedynie porządek równoległy, a nie – dominujący. To oczywiście ogromna zmiana, wręcz rewolucja, ale też należy nadać jej właściwe proporcje i nie ulegać „złudzeniu formy”, czyli przekonaniu, że Unia Europejska oparta jest jedynie o porządek ponadnarodowy. Także obecnie w Unii Europejskiej pozostaje duży zakres decyzji politycznych opierających się na tradycyjnym przetargu interesów pomiędzy państwami. Integracja europejska nie wypiera bowiem całkowicie woli politycznej państw narodowych i ich przywódców, nie znosi pojęć „interes narodowy” czy „racja stanu”, szczególnie w obszarach tradycyjnej państwowości (w tym bezpieczeństwa zewnętrznego i relacji globalnych), lecz stanowi ich odbicie, a państwo narodowe – nawet w ramach Unii Europejskiej – pozostaje najważniejszym podmiotem stosunków międzynarodowych oraz ośrodkiem legitymizacji politycznej i budowy zgody społecznej.

W obszarach o zagwarantowanej hegemonii państw narodowych proces decyzyjny w ramach polityki europejskiej bywa definiowany jako „seria spektakularnych międzyrządowych przetargów”. Ten schemat polityki europejskiej zakłada trzy podstawowe elementy: państwa zachowują się racjonalnie, formułują one swoje cele polityczne w oparciu o preferencje wyrażane przez społeczeństwa, współpraca w ramach Unii opiera się na międzypaństwowym negocjowaniu. W polityce europejskiej ma zatem miejsce sekwencja dwóch kroków: najpierw państwa racjonalnie formułują swoje cele i swój interes narodowy, a następnie dochodzi do przetargu interesów, który ma zapewnić każdemu z nich maksymalizację realizacji partykularnych celów.

Ten segment polityki europejskiej nie jest bynajmniej, w naszym przekonaniu, jedynie anachronizmem, pozostałością z dawnych czasów, która będzie zanikać. Wręcz odwrotnie, istnienie państw narodowych i polityki międzyrządowej jest niezbędnym warunkiem politycznego ładu w Unii Europejskiej i jej wewnętrznej stabilności. Opisywane powyżej dwa segmenty wspólnotowego systemu politycznego: sieć zarządzania proceduralnego i mechanizm przetargu międzyrządowego są ściśle ze sobą powiązane, wzajemnie warunkują swe istnienie i stanowią dla siebie zdrową przeciwwagę.

Dlatego też Unia Europejska nie może porzucić tego segmentu swego systemu, który opiera się na ścisłym współdziałaniu równych, wolnych i demokratycznych państw narodowych. To właśnie ten system gwarantuje Europie jej największe osiągnięcie, które wyraża się w hasle „jedność w różnorodności” – jedność przynoszona jest poprzez segment zintegrowany jako ściśle powiązanie celów i ambicji politycznych społeczeństw tworzących Europę. Różnorodność natomiast wyraża się w bogactwie państw narodowych, w których są one zorganizowane.

Jednocześnie to właśnie państwa narodowe, a nie ponadnarodowa struktura *pseudo-demosu*, jak chcieli twórcy Konstytucji dla Europy, są gwarantem odpowiedzialnych rządów w Europie. Władza europejska może pozostać demokratyczna poprzez państwa, a nie ponad państwami. Współczesna demokracja – jak dowodzą politolodzy – to nie tyle władza znajdująca się bezpośrednio w rękach ludu i przezeń wykonywana, ile system władzy, którego wartościami są: odpowiedzialność,

zakorzenienie i przedstawicielstwo. W warunkach europejskich są one do osiągnięcia tylko na poziomie państwa narodowego i w jego obrębie. To tu realizuje się rzeczywista kontrola obywateli nad sprawującymi władzę oraz egzekwowanie ich odpowiedzialności (także poprzez media, które mają charakter narodowy). To tutaj istnieje wystarczająca ilość więzów tradycji, kultury, wyobrażeń społecznych, doświadczeń, idei, które pozwalają utożsamiać się obywatelom z ich organizacją polityczną. To tu wreszcie osoby sprawujące władzę są na tyle blisko swych obywateli i skutki ich pracy są na tyle bezpośrednio czytelne, że można mówić o realnej reprezentacji interesów, także w wymiarze identyfikacji, czym działaniom władza sprzyja, czyje interesy realizuje. Jeżeli wprowadzimy w polityczny obieg w Unii Europejskiej maskaradowe pojęcie „europejskiego ludu”, to także odpowiedzialność przed nim będzie miała sztuczny charakter. Tym samym stworzymy fasadową demokrację z elitami politycznymi tworzącymi swoistą grupę wolnych rodników bez rzeczywistej legitymizacji.

Jednocześnie państwa narodowe mają dla Unii Europejskiej znaczenie w zachowywaniu jej wewnętrznej równowagi. Unia składająca się z 27 państw, których potencjały są tak bardzo zróżnicowane, w naturalny sposób potrzebować będzie mechanizmów samosterujących, odrębnych i współistniejących z jednolitymi regulacjami segmentu zintegrowanego. Rzecz jasna, nie powinno to prowadzić do prostego przedkładania polityki egoizmów narodowych i zamkniętych interesów państwowych, możemy raczej mówić o „wariantowości polityki europejskiej”. Państwa członkowskie w ramach wspólnotowego systemu politycznego mogą łączyć w swych działaniach wymiar wspólnotowy z partykularnym. Efektem tego zjawiska jest na przykład naturalna tendencja do tworzenia w ramach Unii Europejskiej różnorodnych sieci celowej współpracy i wzrost znaczenia regionalnych formatów pogłębianego politycznego dialogu. Dla Polski w ostatnich dwóch latach takimi „wewnętrznymi wspólnotami praktycznej współpracy” stała się (odnowiona) Grupa Wyszehradzka oraz Współpraca Bałtycka. Indywidualizm i wspólnotowość są Europie bardzo potrzebne i opierają się one na państwie narodowym jako podstawowym podmiocie zdolnym do budowy takich form współpracy. Dzięki nim Unia to nie jednowy-

miarowy system polityczny posiadający centralne organy władzy, które dążą do ujednolicenia rządzonej przez siebie przestrzeni politycznej, to nie jeden *demos* mający do wyboru określone narzędzia politycznej aktywności, ale mozaika wielostronnej współpracy, bogactwo relacji, różnorodność ambicji politycznych, jednoczesne współistnienie różnych rodzajów kontaktów, wielopłaszczyznowy dialog. Wszystkie te elementy dostępne poprzez zróżnicowanie oparte o państwa narodowe pozwalają konstrukcji europejskiej zachować jej żywotność i ubezpieczają ją przed utratą równowagi, która grozi każdemu jednopłaszczyznowemu systemowi politycznemu.

Równolegle należy podkreślić, że w obecnym łańdże międzynarodowym Unia Europejska jest także bardzo potrzebna państwom ją tworzącym. Dzięki niej i poprzez ściśle współdziałanie oparte na zasadach solidarności możemy zagwarantować rozwój gospodarczy, wzajemne bezpieczeństwo w każdym ze współczesnych wymiarów tego pojęcia oraz zająć aktywne miejsce w polityce globalnej. Państwa narodowe w Europie potrzebują wspólnoty celów politycznych, wspólnoty ambicji, wspólnoty bezpieczeństwa. Jednocześnie potrzebujemy wewnętrznego wspólnego rynku, dzięki któremu możemy – poprzez zniesienie barier – wykorzystać w pełni nasz potencjał rozwojowy. Trzecim wymiarem Unii potrzebnym państwom i narodom jest niesłychane bogactwo wzajemnych kontaktów, które otwierają nas na siebie, wzbogacają, pozwalają przełamać stereotypy i uprzedzenia.

Te wszystkie elementy powodują, że warto, by państwa europejskie podejmowały wysiłki w kierunku takiej formuły współdziałania, która pozwoli na ich ścisłą współpracę, stworzy mechanizmy solidarności, przyniesie otwartość i równość, zagwarantuje większą siłę poprzez zjednoczenie potencjałów. Będzie to oznaczało istotne przekształcenia samej natury państwa narodowego w kierunku jego większej elastyczności, konieczności wytworzenia zdolności adaptacyjnych i kooperacyjnych oraz nowych mechanizmów zarządzania polityką. Jednocześnie oznacza to wyzwanie porzucenia polityki nieufności, pokus indywidualnego wygrywania swoich przewag bez oglądania się na interes wspólny, które wciąż jeszcze mają w Europie miejsce.

Polska polityka europejska dopiero w ostatnich latach zaczęła wyciągać praktyczne wnioski z opisanego powyżej modelu systemu politycznego Unii Europejskiej. Częściowo było to działanie wymuszone poprzez zjawisko „przemocy strukturalnej”, czyli konieczności wyuczenia się i zaadaptowania do działania w warunkach nowego środowiska politycznego, a częściowo było świadomym wyborem dokonany przez polskie przywództwo polityczne.

Dla syntetycznego opisanego założeń polskiej polityki europejskiej w ostatnich latach można użyć czterech pojęć: polityka realizmu, polityka procedury, polityka statusu i polityka obecności.

Polityka realistyczna w ramach integracji europejskiej opiera się na trzech zasadniczych założeniach. Po pierwsze jest to polityka, która za punkt wyjścia bierze zastaną rzeczywistość, a nie zakłada kreowania nowej, wedle postulatywnych, abstrakcyjnych założeń. W tym znaczeniu jest to polityka „tu i teraz”, a nie polityka „powinno być inaczej”. Oznacza to chociażby właśnie postulat nieignorowania faktu istnienia narodów i państw narodowych w Europie jako podstawowej formuły politycznej organizacji obywateli i podstawowego pola realizacji zasady odpowiedzialnej demokracji. Przeciwnieństwem takiej polityki jest próba wykreowania, w tempie przekraczającym naturalne procesy społeczne, pojęcia „narodu europejskiego” (*demosu*), który mógłby stać się podmiotem polityki i depozytariuszem legitymizacji władzy ponadnarodowej. Tego typu ścieżka – kreowania rzeczywistości poprzez decyzje polityczne (np. wybory ogóło-europejskie lub wprowadzanie ogóło-europejskich list partyjnych w wyborach do Parlamentu Europejskiego) – jest, w naszej opinii, nie tylko nieskuteczna, ale także nieść ze sobą istotne zagrożenia, z których największym jest wspomniany „błąd maskarady”, przed którym przestrzegała polska polityka europejska. Chodzi tu mianowicie o zjawisko przypisywania cech rzeczywistości faktom postulatywnym, co w następstwie uruchamia sekwencję prawdziwych zdarzeń, zakorzenionych w pierwotnej maskaradzie. Przykładem takiego zjawiska był projekt Traktatu Konstytucyjnego, zakładający w swej nazwie i otaczającej go promocji „quasi-państwową” ścieżkę rozwoju Unii Europejskiej, co w efekcie doprowadziło do odrzucenia go przez kilka ważnych narodów europejskich.

Po drugie, polityka realizmu w ramach Unii Europejskiej zakłada żywotność podstawowych pojęć z opisu tradycyjnych relacji między państwowymi i transponuje je do zmienionej rzeczywistości wielokrotnie złożonych zależności międzypaństwowych, rzeczywistości takiej, jaka ma miejsce w ramach Unii. Oznacza to, że polska polityka europejska ostatnich lat rozumiała naturę procesu integracji europejskiej, która zmienia narzędzia dostępne w stosunkach między państwami, przekształca samo państwo i jego zdolności kreowania polityki, wprowadza nowych aktorów do relacji międzynarodowych, uruchamia procesy sieciowania władzy i jej polimorfizacji (wielokształtności i elastyczności instytucjonalnej), ale równocześnie nie ulega złudnemu twierdzeniu, że forma (zmienny, z zasady tymczasowy, kształt instrumentarium politycznego) jest w stanie zmienić istotę (czyli najgłębszy porządek) stosunków międzynarodowych. Wynika z tego, że skuteczna polityka w Unii Europejskiej musi opierać się na tradycyjnie rozumianej i analizowanej racji stanu każdego państwa i jego interesie narodowym, jednocześnie zaprzęgając do ich realizacji nowoczesne metody oddziaływania politycznego.

Trzecim, istotnym elementem prezentowanych tu założeń realistycznego rozumienia polityki europejskiej przez Polskę jest postrzeganie wewnętrznej dynamiki systemu państw europejskich w tradycyjnych kategoriach stratyfikacji, uzyskiwania przewag konkurencyjnych, budowania mozaikowych sojuszy, aż wreszcie relacji centrum – peryferie, hegemon – podmiot zależny. Oznacza to dostrzeganie zjawiska „kumulacji relacyjnej” pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w polityce europejskiej. Jest to sytuacja, w której rozproszone zależności pomiędzy strukturami państw członkowskich układają się równolegle, tworząc zwarty strumień decydujący o wzajemnym usytuowaniu państw. Jeżeli państwo A równolegle dominuje nad państwem B w zakresie relacji gospodarczych, energetycznych, handlowych, wpływów politycznych, postrzegania na arenie międzynarodowej, kultury i odbioru społecznego, to mamy do czynienia ze zjawiskiem „kumulacji relacyjnej”, dającej efekt hegemonii A nad B. I choć w Unii Europejskiej trudno znaleźć obecnie przykłady pełnej hegemonii, a to z racji ogromnej liczby i różnorodności wzajemnych zależności i kon-

taktów (trudno sobie wyobrazić, by na wszystkich płaszczyznach były one wzajemnie równoległe i wspomagające się), nie oznacza to, że nie występują przykłady częściowej kumulacji i wynikającej z niej stratyfikacji wewnętrznej w Unii Europejskiej (niektórzy postulowali sformalizowanie tego zjawiska w postaci „Europy wielu prędkości”). Zadaniem każdego państwa członkowskiego w Unii jest zatem prowadzenie takiej polityki, która zapobiegnie powstaniu negatywnych „kumulacji relacyjnych” w stosunkach z innymi państwami i zmierzanie do wywołania kumulacji pozytywnych z innymi. Narzędziem dla takich działań jest prowadzenie mozaikowej dyplomacji w ramach różnych dostępnych państwu pasm politycznych. Jednocześnie należy pamiętać, że naturalnym (i w wielu przypadkach pozytywnym, jeżeli będzie dobrze rozegrane) zjawiskiem, z którym będzie musiało sobie poradzić każde państwo członkowskie, jest powstanie sprzeczności celów w stosunkach z innym państwem – pomiędzy wzajemnymi interesami w dziedzinie A (np. rolnictwo), a dziedzinie B (wspólna polityka obronna) czy C (przegląd budżetu).

Z powyższych założeń polityki realistycznej wypływa druga zasadnicza cecha polskiej polityki europejskiej, jaką jest polityka statusu. Istotą tej polityki jest przekonanie, że państwo członkowskie Unii Europejskiej powinno dążyć do uzyskania maksymalnie dla siebie korzystnej „kumulacji relacyjnej” przy użyciu wszelkich dostępnych narzędzi działania i na wszystkich istotnych polach polityki wspólnotowej. Decydującymi czynnikami określającymi tak rozumiany status w ramach Unii są obecnie: potencjał gospodarczo-społeczny (w tym demograficzny), rozprawdzenie się w ramach różnorodnych sieci decyzyjnych oraz formalny status w systemie instytucjonalnym. Polska podjęła intensywne działania we wszystkich tych trzech kierunkach. Z jednej strony polityka rządu podtrzymywała rosnące tempo wzrostu gospodarczego i rekordowy napływ inwestycji zagranicznych w ramach wspólnego rynku, a stan gospodarki państwa w oparciu o podstawowe wskaźniki makroekonomiczne był najlepszy od 1989 roku, jednocześnie podejmowano wysiłki w celu zagwarantowania „prawa do rozwoju”, czyli takiej elastyczności przepisów wspólnotowych, która umożliwiałaby ich interpretację sprzyjającą obecnej fazie polskiego

rozwoju. Ważną okolicznością mogącą oddziaływać negatywnie na polską gospodarkę jest bowiem swoiste „przesunięcie faz inwestycyjnych” pomiędzy lepiej rozwiniętymi państwami tzw. „starej Unii” a – na przykład – Polską. Podczas gdy my potrzebujemy wciąż „twardych inwestycji” w infrastrukturę (a co za tym idzie, także chociażby w przemysł budowlany), regulacje wspólnotowe tworzone przez państwa mające tę fazę już w większości za sobą niezwykle restrykcyjnie ograniczają tego typu rozwój (poprzez przepisy ekologiczne) i kierują strumienie finansowe do „inwestycji miękkich” i wedle nich prowadzą różnego rodzaju rankingi efektywności gospodarczej, które następnie decydują o ogólnej atrakcyjności ekonomicznej danego państwa (Strategia Lizbońska). Powoduje to, że kraj o jednym z najwyższych wskaźników wzrostu (Polska) jest notowany nisko, a na dodatek szybkie skonsolidowanie tej fazy inwestycji jest blokowane przez regulacje. Dlatego trzeba działać na rzecz „prawa do rozwoju” wedle własnych uwarunkowań. Równocześnie w ramach polityki statusu ostatnie dwa lata to intensywne działanie w celu umieszczenia w instytucjach wspólnotowych jak największej ilości polskich obywateli, mimo że – co jest ewenementem w skali europejskiej – Polacy są jedną z najmniej przywiązanych do interesów swojego kraju grupą urzędników w strukturach wspólnotowych. Podczas gdy dla innych nacji naturalne jest sprzyjanie swojemu państwu w ramach podejmowanych działań, istnieje szereg przykładów, w których urzędnicy polskiego pochodzenia z największą zaciełością walczyli z polskimi interesami. Wreszcie, na koniec, całość polskiego wysiłku w negocjacjach nad nowym traktatem europejskim podporządkowana była polityce statusu, tzn. uzyskaniu dla Polski takiej formalnej pozycji w procesie decyzyjnym, który dawałaby nam narzędzia realnego oddziaływania na jego wynik. Należy jednocześnie pamiętać, że polskie propozycje zawsze były równocześnie narodowe, jak i wspólnotowe, tzn. dążyły do zwiększenia wpływu Polski w ramach europejskiego konsensu, a nie wbrew niemu. Sztandarowym tego przykładem jest propozycja tzw. kompromisu z Joanniny, który jest mechanizmem konsensualnym, zabezpieczającym w pierwszym rzędzie interesy mniejszych i słabszych państw członkowskich.

Równocześnie warto zwrócić uwagę, że polska polityka europejska ostatnich dwóch lat to nie tylko rozgrywanie naszej pozycji w ramach segmentu międzyrządowego, ale także konsekwentne postawienie na włączenie się do „gry proceduralnej” w ramach Unii Europejskiej. Polska wielokrotnie – w tym najbardziej spektakularnie w sprawie rosyjskiego embarga na produkty żywnościowe – stawiała na rozwiązania wspólnotowe w oparciu o procedury, których strażnikiem jest Komisja Europejska. Jednocześnie cały ten okres to zmaganie się i niekiedy gorzka nauka znaczenia proceduralnych rozwiązań w innych zakresach polityki, gdzie regulacje wspólnotowe (także te niefortunnie wynegocjowane przy wstępowaniu do Unii) powodowały liczne perturbacje wewnętrzne (stocznie, ekologia, dorsz bałtycki itp.). Polska zaczęła prowadzić politykę procedurami, choć na możliwości w tym zakresie istotnie wpływa wciąż jeszcze zauważalna słabość polskiej administracji. Kluczowe jest tu zrozumienie, że Unia Europejska to system zarządzania publicznego nazywanego wielopasmowym, gdyż do swego funkcjonowania wymaga współpracy instytucji publicznych od Unii po gminę, we współdziałaniu z organizacjami społecznymi i światem gospodarki. Jak w każdym systemie administrowania, także tu znajduje się kilka kluczowych punktów, które decydują o przywództwie: kontrola nad systemem kar i nagród (w tym wykorzystywane wobec nowych kandydatów tzw. „uznanie za swego” jako nagroda za dobre sprawowanie) oraz kontrola nad najistotniejszymi zasobami (za takie w zarządzaniu uznaje się informacje, pieniądze i technologie). Dlatego do zdobycia istotnej pozycji w Unii jako systemie administracyjnym – na równi z jakością przedstawicieli w strukturach wspólnotowych – ważna jest jakość administracji wewnątrz państwa.

Na koniec omawiania założeń doktrynalnych należy wskazać na czwarty wymiar polskiej polityki europejskiej, jakim jest polityka obecności. Polityka wspólnotowa wymusza bowiem nieustającą „obecność” na różnorodnych arenach polityki jednocześnie. Państwa członkowskie można bowiem podzielić na te, których obecność jest „korzystna, ale nie niezbędna”, „pożądana, ale nie konieczna”, „konieczna, ale nie pożądana” i wreszcie „korzystna i konieczna”. Polska ogromnym wysiłkiem w czasie debaty o nowym traktacie sprawiła, że znaleźliśmy się w tej

ostatniej – najmocniejszej – kategorii. Jednocześnie po raz pierwszy od lat rozpoczęliśmy świadomą politykę obecności w skali globalnej. We wszystkich najważniejszych punktach na mapie politycznej świata i w większości kluczowych zagadnień Polska albo umieszczała swoje aktywa (wojskowe, inwestycyjne, finansowe, polityczne) lub była uczestnikiem debaty – dotyczy to zarówno Bliskiego Wschodu, walki z terroryzmem, jak i pomocy rozwojowej dla Afryki czy globalnej gry o surowce energetyczne i trasy ich przesyłu. Ważne, by status ten utrzymać.

Analizując z kolei wymiar materialny (czyli treść) polskiej polityki europejskiej ostatnich dwóch lat, wyprowadzić możemy pewną syntezę, którą nazwałbym „polską doktryną europejską w praktyce”: Unia Europejska oparta o zasady liberalizmu gospodarczego w zakresie konkurencji na rynku oraz solidarności jako wartości wspólnotowej w relacjach między państwami; Unia otwarta na nowe państwa członkowskie i walcząca o prawo wszystkich narodów do wolności, samostanowienia i bezpieczeństwa; Unia świadoma swych chrześcijańskich korzeni cywilizacyjnych i świadoma swej historii, w tym także krytycznie weryfikująca stereotypy odnoszące się do dziejów najnowszych; Unia otwarta na wschód Europy i dostrzegająca tam zarówno partnerów, jak i zagrożenia; Unia euroatlantycka; Unia bezpieczna w sensie militarnym, ale i wewnętrznym (w tym surowcowo).

Polska polityka europejska ostatnich dwóch lat pokazała, że posiadamy potencjał wejścia do grupy decydującej o kształcie Unii Europejskiej. Istotą intelektualnego zadania, które w takich uwarunkowaniach stoi przed ośrodkami kształtującymi bieg spraw politycznych, także w Polsce, jest znalezienie właściwego, nowoczesnego zestawu instrumentów do skutecznej realizacji celów państwowych, których pierwotny charakter pozostaje niezmienny.

Podsumowując powyższe rozważania, można powiedzieć, że polska polityka europejska, aby być skuteczną, musi opierać się w pierwszym rzędzie na właściwym zdiagnozowaniu charakteru wspólnotowego środowiska politycznego, które w istotny sposób warunkuje

zarówno rodzaj dostępnych instrumentów działania, jak i wskazuje na podstawowe areny decydujące o pozycji i wpływach danego państwa. Wstąpienie do Unii Europejskiej ma bowiem sens tylko wtedy, gdy będziemy zdolni do wykorzystania tego faktu dla wzmocnienia własnego potencjału politycznego i gospodarczego. Inaczej mówiąc – Unia Europejska stanowić powinna jeszcze jedno narzędzie w zestawie możliwości prowadzenia polityki przez Polskę, zgodnie z naszą dorozumianą racją stanu i interesem narodowym. Jest to szczególnie ważne dlatego, że – jak wspomniałem powyżej – integracja europejska, mimo iż buduje nowe więzi pomiędzy państwami na Starym Kontynencie, nie znosi do końca tradycyjnych pojęć stosunków międzynarodowych, takich jak hegemon, równowaga sił, przywództwo polityczne. Przekształca jedynie narzędzia konieczne do zdobycia dominującej pozycji w tym układzie. Głównym elementem tej zmiany jest fakt, że pozycja między państwowa jest w zdecydowanie większym stopniu funkcją polityki wewnętrznej – spójności strategii rozwoju, rozwoju społecznego, stabilności państwa i jego zdolności administracyjnych.

Ostatnie dwa lata były pierwszą w Polsce próbą podjęcia tego wyzwania.

